



2009-12-18

2009-12-18

505-75346-09

Dnr... 2009-909

Delg.kv.

Vår referens

Förvaltningsavdelningen  
Rättsenheten  
Johanna Lindström  
040-25 25 24

Klaganden

Shell Exploration and Production AB

Ombud:

Per Molander och Felicia Terenius  
Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB  
Box 1711  
111 87 STOCKHOLM

## Överklagande av beslut att förbjuda djupborrning på fastigheten Oderup 25:4 i Hörby kommun

### Beslut

Länsstyrelsen upphäver det överklagade beslutet.

Länsstyrelsen beslutar med stöd av 26 kap 9 § miljöbalken (1998:808) och 27 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd att förelägga Shell Exploration and Production AB, org.nr. 556742-4865, att iakttä följande försiktighetsmått med anledning av anmäld verksamhet, djupborrning, på fastigheten Oderup 25:4 i Hörby kommun.

1. Om inte annat framgår av övriga villkor ska verksamheten bedrivas i enlighet med vad som angetts i anmälan med tillhörande handlingar.
2. Vid sådan ändring av verksamheten som kan ha betydelse ur störningssynpunkt, i god tid anmäla ändringen till miljönämnden.
3. Ljudnivån ska vid närmsta bostäder från verksamhetsområdet inte överskrida följande begränsningsvärden:  
50 dB(A) dagtid (kl 07 – 18)  
45 dB(A) kvällstid (kl 18 – 22) samt sön- och helgdagar (kl 07 – 18)  
40 dB(A) nattetid (kl 22 – 07)  
Om hörbara tonkomponenter och/eller impulsartat ljud förekommer bör den tillåtna ljudnivån sänkas med 5 dB(A)-enheter.
4. Kemikalier och farligt avfall ska förvaras utan risk för läckage till mark eller grundvatten.
5. Vid läckage eller olyckstillbud ska räddningstjänsten och/eller miljönämnden omedelbart underrättas.



6. I de vattenanalyser som ska utföras ska även inkluderas sådana analysparametrar som kan påvisa förekomst av vattenförorenande ämnen som kan härledas till de i verksamheten använda produkterna. Tillsammans med utvärderingen av analysresultaten ska erhållna mätrapporter, utan dröjsmål, tillsändas tillsynsmyndigheten.

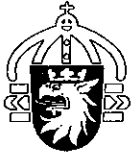
Länsstyrelsen lämnar bolagets hemställan, att Länsstyrelsen ska förordna om att aktuellt beslut ska gälla omedelbart även om det överklagas, utan åtgärd.

### Redogörelse för ärendet

Efter anmälan från Shell Exploration and Production AB (bolaget) angående djupborring, kod 13.70 i bilaga till förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH), beslutade miljönämnden i Hörby kommun den 24 september 2009, § 118, att förbjuda verksamheten. Så som skäl för sitt beslut angav nämnden följande. Nämndens ledamöter har vid upprepade tillfällen träffat de boende i det berörda området i Oderup med omnejd och konstaterat att de boende känner en mycket stor oro för det planerade projektet. De boendes oro är av den dignitet att den kan innebära psykisk och i förlängningen även fysisk ohälsa för de boende i området.

Bolaget har överklagat nämndens beslut och anfört i huvudsak följande. Den oro som vissa närboende gett uttryck för är inte sakligt grundad och inte befogad. Oron utgör inte en förbudsgrund vid en prövning enligt miljöbalken. Eftersom verksamheten, med de försiktighetsmått som föreslagits, kan bedrivas utan sakligt grundad olägenhet för människors hälsa och miljön är ett förbud en alltför ingripande åtgärd. Bolaget har gjort en grundlig utredning av verksamhetens miljökonsekvenser och även åtagit sig att vidta långtgående försiktighetsmått. Bolaget hemställer att Länsstyrelsen förordnad att Länsstyrelsens beslut ska gälla omedelbart även om det överklagas.

Nämnden har i yttrande anfört i huvudsak följande. Den aktuella platsen ligger i relativ närhet till den kommunala vattentäkten i Oderup, som försörjer ca 140 abonnenter. Därutöver finns enskilda vattentäkter på 10 – 15 gårdar. Antalet personer som kan bli berörda vid händelse av att oönskade ämnen kommer ut i täkterna kan därför antas vara runt 300 stycken. Bolaget menar sig ha visat att risken för olycka är liten, men trots det är nämndens uppfattning att konsekvenserna av en olycka är mycket stora. Enligt ramdirektivet för vatten,



Europaparlamentet och Rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000, får ingen försämring av grundvattenkvaliteten åstadkommas. Det föreligger en risk att vattentäkter i området försämrats till följd av verksamheten vilket också framgår av Ulf Lavergrens avhandling *Metal Dispersion natural and processed black shale*, vid Högskolan i Kalmar. Arbetet pågår med att inrätta ett vattenskyddsområde för vattentäkter i bl.a. Oderup. Rädsla för att något ska inträffa är en fristående störning som ska bedömas isolerat från den störning som ger upphov till rädslan och ges en självständig betydelse. Rädslan kan komma att innebära en psykisk ohälsa hos de boende som inte är acceptabel och en rädsla inför verksamheten kan även leda till sänkta fastighetsvärden.

Bolaget har i yttrande anfört i huvudsak följande. Konsekvenserna av den verksamhet som studerats i anförda avhandling är inte jämförbar med den nu anmälda verksamheten. Alunskiffer kommer inte att exponeras genom borrningen. Den anmälda verksamheten innebär inte någon utvinning av naturgas, utan endast en undersökning av de naturliga förhållandena på platsen för att analysera sannolikheten att naturgas förekommer i området. Närboendes oro har bemötts av bolaget genom vidtagande av försiktighetsåtgärder. Oron för eventuella risker måste ställas i relation till huruvida det föreligger någon reell risk. Verksamheten äventyrar inte de mål som uppställts genom ramdirektivet för vatten.

Under handläggningen har även inkommit yttranden från Carina Hansson, Kjell Lundgren, Hörbypartiet, LRF Skåne samt Sonja och Robert Frank.

### Skäl för beslutet

Fastigheten där verksamheten ska utföras är inte detaljplanerad, omfattas inte av något riksintresse och är inte heller skyddad genom annan skyddsbestämmelse. Ca 600 meter från borrhållplatsen finns område av riksintresse för naturvården. Ca 1,3 km från borrhållplatsen återfinns naturreservaten Sniberups Fälad och även Natura 2000-område, habitat. Närmaste bostadshus ligger ca 200 meter från arbetsområdet.

Enligt 9 kap 1 § miljöbalken (MB) definieras miljöfarlig verksamhet som utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar i mark, vattenområden eller grundvatten, användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller



miljön genom annat utsläpp än de som ovan angetts eller genom förorening av mark, luft, vattenområden eller grundvatten eller användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för omgivningen genom t.ex. buller, skakningar eller annat liknande.

Enligt 9 kap 3 § MB avses med olägenhet för människors hälsa störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig.

Enligt 9 kap 6 § MB är det förbjudet att utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts anlägga eller driva miljöfarlig verksamhet. Även om tillståndsplikt inte föreskrivits får tillsynsmyndigheten i det enskilda fallet förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd, om verksamheten medför risk för betydande olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Enligt punkten 13.70 i bilaga till FMH är djupborrning som inte omfattas av punkten 11.10 eller 11.20 (utvinning av råolja eller naturgas) en anmälningspliktig verksamhet. När ett anmälningsärende är tillräckligt utrett, ska den myndighet som handlägger ärendet meddela föreläggande om försiktighetsmått eller förbud om det behövs, eller förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd enligt 9 kap 6 § MB. Om sådana åtgärder inte beslutas ska myndigheten underrätta anmälaren om att ärendet inte föranleder någon åtgärd från myndighetens sida.

Huvudregeln i 20 § förvaltningslagen innebär att ett beslut som avser myndighetsutövning ska innehålla de skäl som bestämt utgången. En motivering bör bl.a. ange vilka faktiska förhållanden som styrkts i ärendet och hur dessa förhållanden bedömts rättsligt eller skönsmässigt.

Medför verksamheten risk för olägenhet för miljön?

Nämnden anför i sitt yttrande att provborrningen innebär en risk för grundvattnet i området och hänvisar till Ulf Lavergrens avhandling *Metal Dispersion natural and processed black shale*, vid Högskolan i Kalmar. Avhandlingen resonerar kring hur vissa potentiella toxiska grundämnen sprids då sulfidhaltig alunskiffer påverkas av vittring. Undersökningarna genomfördes i det gamla alunskifferbruket i Degerhamn.



*Länsstyrelsen gör följande bedömning.*

Analyserna i avhandlingen *Metal Dispersion natural and processed black shale* genomfördes på skiffer som exponerats och utsatts för olika fysikaliska och kemiska vittringsprocesser. Alunskiffern på den aktuella borrhålets plats ligger långt under grundvattenmagasinet och avskilt från detsamma av ett antal geologiska skikt. En omfattande oxidation av skiffern och mobilisering av metaller, liknande den som beskrivs i avhandlingen, är till följd av borrhålet inte sannolik. Riskerna minimeras ytterligare genom fodring av borrhålet. Även vid händelse av att grundvatten från alunskifferlagret på något sätt skulle transporteras upp till dricksvattenakviferen bör det inte medför någon risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön. De undersökta grundämnena förekommer även på naturligt sätt i vatten fast i mycket låga koncentrationer. Risken för förorening av grundvattenakviferen på grund av provborrningen får därför anses som nästan obefintlig.

Länsstyrelsen har i beslut den 16 november 2009 *Överklagande av beslut om föreläggande om försiktighetsåtgärder med anledning av anmälan om djupborrning på fastigheten Ry 1:8 i Sjöbo kommun* utrett liknande verksamhet som nu aktualiseras. Då de ämnen och den teknik som ska användas är liknande och i flertalet fall identiska kan den tekniska bedömningen av verksamheten även i förevarande fall anses vara aktuell.

I det fall utförandet sker på av bolaget beskrivet sätt ses det som osannolikt att negativa konsekvenser kan uppstå på något av de allmänna eller enskilda intressen som är kopplade till vatten i området. Störst risk för skador på vatten är till följd av skadegörelse eller den mänskliga faktorn. Såsom Länsstyrelsen förstår det kommer dock arbetsområdet att vara bemannat dygnet runt samt vara täckt med tillräckliga insamlingsskydd, varför dessa risker torde minimeras. Bolaget har således gjort vad som är möjligt för att förhindra negativa konsekvenser på vatten i området.

Utifrån den redovisade miljökonsekvensbeskrivning och samtliga av de försiktighetsåtgärder som bolaget har planerat att vidta bedöms det inte finnas skäl att anta att bolaget inte kan uppnå MB:s regler för att undvika och så långt möjligt dämpa miljöstörningar och därigenom nå bästa resultat från miljösynpunkt.



De kemiska produkter, dess mängder och användningssätt som redovisas i anmälan samt kompletterande handlingar anses inte leda till risker för mark- och grundvattenförorening och bör kunna användas för avsett ändamål. Samtliga ämnen som avses att användas ska hanteras utifrån försiktighetsprincipen. Länsstyrelsen förutsätter att av bolaget beskrivna skyddsåtgärder vidtas på sådant sätt att negativ miljöpåverkan för omgivningen förhindras på ett effektivt sätt. Vidare omfattas bolaget av bestämmelser om egenkontroll, vilket bl.a. innebär att val av kemiska produkter och dess användning ingår i en riskanalys och riskbedömning som verksamhetsutövaren alltid själv ansvarar för.

Mot bakgrund av ovan sagda finner Länsstyrelsen inte skäl till att anta att verksamheten vid normal drift kommer att medföra någon risk för olägenhet för miljön under förutsättning att de av Länsstyrelsen meddelade försiktighetsmått följs.

#### Olägenhet för människors hälsa

Miljöfarlig verksamhet definieras i 9 kap 1 § MB. Enligt punkten 3 i denna definition avses med miljöfarlig verksamhet bl.a. användning av mark som kan medföra olägenhet för omgivningen genom t.ex. buller, skakningar eller annat liknande. Med uttrycket *annat liknande* avses sådana olägenheter som är att jämställa med de uppräknade och får bestämmas genom rättstillämpningen. Det skulle, enligt förarbetena, kunna vara sådant som t.ex. psykisk inverkan (se prop. 1997/98:45, del 2, s. 108).

Möjligheterna att ingripa med stöd av MB i syfte att förebygga eller undanröja olägenheter för människors hälsa ska dock omfatta endast sådana olägenheter som har koppling till användning av den fysiska miljön. Det innebär att definitionen omfattar negativa hälsoeffekter av både fysisk och psykisk karaktär till följd av störningar såsom t.ex. buller, kyla, drag och lukt. Andra förhållanden i människors livsmiljö som i och för sig kan innebära allvarliga och icke tillfälliga olägenheter för människors hälsa, t.ex. långvarig arbetslöshet, men som inte har kopplingar till den fysiska miljön, ligger utanför MB:s tillämpningsområde. Inte heller ringa eller helt tillfälliga störningar omfattas av MB:s tillämpningsområde. I enlighet med den praxis som har utvecklats enligt hälsoskyddslagen omfattar definitionen inte bara direkt hälsoskadliga störningar utan även störningar som påverkar människors psykiska välbefinnande såsom dålig lukt. Bestämmelsen ska dock bara omfatta störningar som vid en medicinsk eller hygienisk bedömning kan



anses påverka hälsan och välbefinnandet, dvs. en konkret risk (se prop. 1997/98:45, del 2, s. 108 ff.).

En olägenhet för omgivningen på grund av markanvändningen skulle kunna uppstå dels genom konkret fara till följd av den miljöfarliga verksamheten och dels genom den psykiska inverkan som rädslan för verksamheten kan medföra. Vid händelse av att en miljöfarlig verksamhet kan medföra allvarlig skada på människors hälsa (konkret skaderisk) bör således även rädslan för verksamheten (psykisk inverkan) medtagas i bedömningen (se MÖD 2007:28). Psykisk oro hos närboende har i sig ansetts medföra en sådan olägenhet på omgivningen att verksamheten ska anses som miljöfarlig (se MÖD 2005:55).

*Länsstyrelsen gör följande bedömning.*

Miljööverdomstolen har i flertalet domar funnit att psykiska immissioner ska medtagas i bedömningen av huruvida en verksamhet är miljöfarlig eller inte. Det är dock ostridigt att verksamheten i förevarande fall är miljöfarlig. Frågan är då om verksamheten medför sådan olägenhet för människors hälsa att verksamheten av den anledningen ska förbjudas?

De miljöstörningar som den planerade provborrningen kan väntas ge upphov till vid normal drift måste enligt Länsstyrelsens mening betecknas som små. Vad som främst ligger till grund för klagandenas avvisande inställning till provborrningen torde emellertid vara rädslan för oväntade förorenande emissioner till följd av verksamheten. Länsstyrelsen har förståelse för denna oro som dock, då någon konkret skaderisk inte föreligger, får anses som ringa i enlighet med definitionen i 9 kap 3§ MB.

Enligt propositionen till MB ska möjligheterna att ingripa med stöd av MB i syfte att förebygga eller undanröja olägenheter för människors hälsa omfatta sådana störningar där det finns en konkret risk för skada. Enbart psykisk oro kan enligt praxis medföra att verksamheten klassificeras som miljöfarlig, men för att kunna ingripa med stöd av MB ska en konkret skaderisk finnas. Då de miljöstörningar som den planerade verksamheten kan väntas ge upphov till vid normal drift betecknas som små kan det inte anses finnas risk för konkret fara för människors hälsa. Därmed finns inte anledning att besluta om mer ingripande åtgärder till följd av den psykiska oron än vad verksamheten i sig självt bort medföra.



Såvitt framgå av handlingarna i ärendet finns ingen utredning av de närboendes psykiska oro som visar att nämndens beslut att förbjuda verksamheten är motiverat i det enskilda fallet. Nämnden har alltså beslutat att förbjuda verksamheten utan något egentligt beslutsunderlag eller skäl som kunnat styrka eller motivera förbudet. Under handläggningen hos Länsstyrelsen har nämnden heller inte kunnat visa någon sådan utredning eller annan omständighet som styrker nämndens bedömning.

Då verksamheten vid normal drift inte kan väntas ge upphov till någon sådan olägenhet för miljön eller för människors hälsa som medför att den kan förbjudas, finns inte heller skäl att förbjuda verksamheten. Nämndens beslut kan heller inte anses uppfylla förvaltningslagens krav på att ett beslut ska motiveras, varför beslutet även av denna anledning ska upphävas.

Länsstyrelsen finner heller inte att anmälan av verksamheten med hänsyn till den futila risken för olägenhet för människors hälsa eller miljön bort ha föranlett ett föreläggande om att söka tillstånd i det enskilda fallet. Detta med särskilt beaktande av att verksamheten ska pågå under en mycket begränsad tid.

Då den anmälda verksamheten inte kan anses medföra någon risk för olägenheter, enligt miljölagstiftningens definition, för vare sig människors hälsa eller miljön har nämnden inte haft fog för sitt beslut att förbjuda verksamheten. Länsstyrelsen upphäver det överklagade beslutet. Av handlingarna i ärendet framgår att miljökontoret i Hörby kommun utrett anmälan i tillräcklig omfattning, varför det finns skäl och möjlighet för Länsstyrelsen att meddelande föreläggande om försiktighetsmått.

#### Förordnande enligt 26 kap 26 § MB

Enligt 26 kap 26 § MB får en tillsynsmyndighet bestämma att dess beslut ska gälla omedelbart även om det överklagas. I samband med att ett beslut enligt denna bestämmelse överklagas har Miljödomstolen i enlighet med 28 § förvaltningsprocesslagen möjlighet att förordna att det överklagade beslutet, om det annars skulle kunna verkställas omedelbart, tills vidare inte ska gälla (ihibition) och även i övrigt förordna om saken.

Enligt 26 kap 3 § 3 st. MB har kommunen det obligatoriska tillsynsansvaret för bl.a. miljöfarliga verksamheter som inte är tillståndspliktiga, dvs. C-verksamheter enligt FMH.



*Länsstyrelsen gör följande bedömning.*

Den nu aktuella verksamheten är en C-verksamhet och tillsynsansvaret åvilar därmed kommunen. Bestämmelsen i 26 kap 26 § MB är endast tillämpbar på tillsynsmyndigheten och dess beslut, således kan inte Länsstyrelsen som överinstans i nu aktuellt ärende tillämpa denna bestämmelse.

Länsstyrelsen har att tillämpa förvaltningslagen, men inte förvaltningsprocesslagen. Av detta följer att Länsstyrelsen inte kan *förordna om saken i övrigt*, till skillnad från Miljödomstolen. Länsstyrelsen lämnar därför bolagets hemställan, att Länsstyrelsen ska förordna om att aktuellt beslut ska gälla omedelbart även om det överklagas, utan åtgärd.

Sammanfattning

Länsstyrelsen bedömer att den anmälda verksamheten inte kan anses ge upphov till olägenheter, enligt miljölagstiftningens definition, för vare sig människors hälsa eller miljön. Verksamheten kan medföra att de närboende känner en psykisk oro inför verksamheten. Då det inte kan anses föreligga någon konkret skaderisk till följd av verksamheten kan denna oro inte anses utgöra en sådan olägenhet att mer ingripande åtgärder, än vad som i normalfallet följer av en anmälan av aktuell verksamhet, krävs. Nämnden har heller inte kunnat visa någon utredning till grund för sitt beslut eller eljest lämnat sådana uppgifter som styrker nämndens bedömning. Mot denna bakgrund upphäver Länsstyrelsen det överklagade beslutet. Under handläggningen har heller inte framkommit något som enligt Länsstyrelsen bör leda till ett föreläggande om att söka tillstånd i det enskilda fallet.

Länsstyrelsen beslutar därmed med stöd av 26 kap 9 § miljöbalken (1998:808) och 27 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd att förelägga Shell Exploration and Production AB, org.nr. 556742-4865, att iakttä följande försiktighetsmått med anledning av anmäld verksamhet, djupborrning, på fastigheten Oderup 25:4 i Hörby kommun.

1. Om inte annat framgår av övriga villkor ska verksamheten bedrivas i enlighet med vad som angetts i anmälan med tillhörande handlingar.

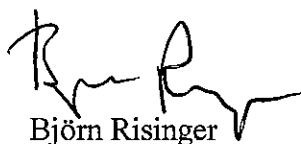


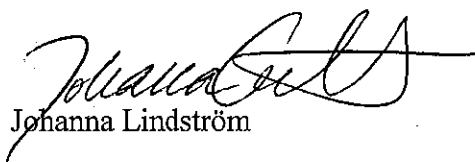
2. Vid sådan ändring av verksamheten som kan ha betydelse ur störningssynpunkt, i god tid anmäla ändringen till miljönämnden.
3. Ljudnivån ska vid närmsta bostäder från verksamhetsområdet inte överskrida följande begränsningsvärden:  
50 dB(A) dagtid (kl 07 – 18)  
45 dB(A) kvällstid (kl 18 – 22) samt sön- och helgdagar (kl 07 – 18)  
40 dB(A) nattetid (kl 22 – 07)  
Om hörbara tonkomponenter och/eller impulsartat ljud förekommer bör den tillåtna ljudnivån sänkas med 5 dB(A)-enheter.
4. Kemikalier och farligt avfall ska förvaras utan risk för läckage till mark eller grundvatten.
5. Vid läckage eller olyckstillbud omedelbart underrätta räddningstjänsten och/eller miljönämnden.
6. I de vattenanalyser som ska utföras ska även inkluderas sådana analysparametrar som kan påvisa förekomst av vattenförorenande ämnen som kan härledas till de i verksamheten använda produkterna. Tillsammans med utvärderingen av analysresultaten ska erhållna mät rapporter, utan dröjsmål, tillsändas tillsynsmyndigheten.

Länsstyrelsen lämnar bolagets hemställan, att Länsstyrelsen ska förordna om att aktuellt beslut ska gälla omedelbart även om det överklagas, utan åtgärd.

I detta ärende har länsöverdirektör Björn Risinger varit beslutande och Johanna Lindström föredragande. I handläggningen har även deltagit Leif Nyberin och Ursula Gårdendahl från rättsenheten, Lilian Thurfjell, Jolanta Green, Verena Maichel samt Peter Dahlqvist från miljöavdelningen.

Detta beslut kan överklagas hos Miljödomstolen, se nedan.

  
Björn Risinger

  
Johanna Lindström



**Expedition till:**

Miljönämnden i Hörby kommun (Delg.kv.)

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Om ni vill överklaga Länsstyrelsens beslut ska ni skriva till Miljödomstolen, Växjö tingsrätt. **Överklagandet ska dock skickas till Länsstyrelsen i Skåne län, Rättsenheten, 205 15 MALMÖ.**

Av överklagandet ska framgå vilket beslut ni överklagar (ange diarienummer) och hur ni vill att beslutet ska ändras. Ni bör också tala om varför ni anser att beslutet ska ändras.

Skrivelsen ska undertecknas. Uppge även namn och telefonnummer. Om ni har handlingar eller annat som ni anser stöder er uppfattning bör ni skicka med detta.

Länsstyrelsen måste ha fått ert överklagande **inom tre veckor** från den dag ni fick del av beslutet. Annars kan överklagandet inte tas upp till prövning.

Behöver ni veta mer om hur ni ska göra kan ni kontakta Länsstyrelsen, tel 040-25 20 00 (växel), eller få information på <http://www.lansstyrelsen.se/skane/amnen/Overklaganden/>

